Vergaderjaar 2015–2016

34 302 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016)

Nr. 13 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2015

Bij de Algemene Financiële Beschouwingen heeft de Tweede Kamer op 6 oktober jl. de motie Grashoff c.s. aangenomen over een onderzoek naar het stapsgewijs verhogen van de energiebelasting voor grootverbruikers.[1] In de motie wordt verzocht om de te verwachten effecten van een verhoging van de energiebelasting voor grootverbruikers in kaart te brengen, inclusief de mogelijkheden voor een terugsluis naar grootverbruikers. In deze brief zal ik hier mede namens de Minister van Economische Zaken op ingaan.

In de eerste Kamerbrief over keuzes voor een beter belastingstelsel is aangegeven dat het kabinet bij voorkeur op Europees niveau de energiebelastingtarieven zou willen afspreken.[2] In de Richtlijn Energiebelastingen zijn de minimumtarieven voor energieproducten en elektriciteit op Europees niveau vastgesteld.[3] In 2011 heeft de Europese Commissie een wijzigingsvoorstel ingediend voor deze richtlijn, dat onder meer zou neerkomen op een verhoging van de minimumtarieven.[4] Echter de onderhandelingen over het wijzigingsvoorstel van de Richtlijn Energiebelastingen zijn vastgelopen, en de Europese Commissie heeft dit jaar het voorstel ingetrokken.

Dit betekent dat op de korte termijn nog slechts unilateraal de energiebelastingtarieven kunnen worden verhoogd. Om te kijken wat de effecten zijn van een unilaterale verhoging moet goed in kaart worden gebracht wat de totale energieprijzen zijn in andere landen. Voor deze vergelijking heb ik mij gebaseerd op de nu beschikbare informatie. Daarbij wil ik

[1] Kamerstuk 34 300, nr. 58
[2] Kamerstuk 32 140, nr. 5.
[3] Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEU 2011, L 283/51).
[4] Wijziging van Richtlijn 2003/96/EG tot herstructurering van de gemeenschappelijke regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, COM (2011)169

kst-34302-13
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

opmerken dat betrouwbare en recente cijfers over de prijzen van elektriciteit en aardgas voor grootverbruikers in het buitenland beperkt beschikbaar zijn. Tarieftabellen schieten vaak te kort omdat vrijstellingen, ontheffingen en kortingen niet of onvolledig in die overzichten worden meegenomen en de cijfers verouderd zijn. Bovendien ontbreekt vaak het inzicht in de toekomstige prijsontwikkelingen.

Energiebelasting op elektriciteit

De energiebelasting kent een degressieve tariefstructuur, met een schijvensysteem op basis van verbruik. Sinds 1 januari 2013 is naast de energiebelasting ook de opslag duurzame energie van kracht met hetzelfde schijvensysteem en dezelfde vrijstellingen als in de energiebelasting. Voor elektriciteit geldt de volgende tariefstelling.

Energiebelasting op elektriciteit in cent/kWh	Tarieven energiebelasting 2016[1]	Tarieven opslag duurzame energie 2016	Schatting opslag duurzame energie 2020
0–10.000 kWh	12,020	0,56	2,63
10.000–50.000 kWh	4,996	0,70	3,30
50.000 – 10 miljoen kWh	1,331	0,19	0,88
>10 miljoen kWh	0,053	0,0084	0,0396
Belastingvermindering per aansluiting	€ 310,81	–	-

[1] Voorstel Belastingplan 2016 (Kamerstuk 34 302).

Voor de grootverbruikers bij de energiebelasting op elektriciteit zijn de volgende vrijstellingen van belang:

– Teruggaafregeling voor energie-intensieve bedrijven: bedrijven met een verbruik > 10 miljoen kWh die deelnemen aan energiebesparingsconvenanten met de rijksoverheid vallen onder deze regeling. De regeling houdt in dat over het verbruik boven de 10 miljoen kWh per aansluiting de energiebelasting wordt teruggegeven. Deze teruggaaf is gemaximeerd tot het bedrag waarmee de gemiddelde belastingheffing over het totale verbruik uitkomt op 0,05 cent per kWh. Ook andere landen (zoals Zweden, Duitsland, Denemarken, België, Engeland) kennen zo'n vrijstelling die gekoppeld is aan een energie-efficiëntie afspraak.
– Vrijstellingen voor het gebruik van elektriciteit voor metallurgische en elektrolytische processen en chemische reductie. Deze vrijstellingen gelden ook in de ons omringende landen.

Bij een verhoging van de energiebelasting op elektriciteit voor bedrijven ligt het voor de hand om te kijken naar de tarieven over het verbruik in de derde en vierde schijf, dat wil zeggen vanaf een verbruik van 50.000 kWh. Een verhoging van het tarief in de derde schijf tot 10 miljoen kWh zou leiden tot een lastenverhoging bij circa 10.000 aansluitingen in alle sectoren. Een verhoging van het tarief in de vierde schijf heeft voor minder bedrijven gevolgen. Dit komt – zoals hierboven is aangegeven – doordat een groot deel van de bedrijven die met hun verbruik uitkomen in de vierde schijf onder de teruggaafregeling voor energie-intensieve bedrijven valt. Daarnaast wordt het overgrote deel van het energiegebruik in de sectoren basismetaal, metaalproductenindustrie en anorganische chemie niet geraakt door een verhoging van het elektriciteitstarief door de vrijstelling voor metallurgische en elektrolytische processen.

Internationaal gelijk speelveld

Een verhoging van de energiebelasting op elektriciteit voor grootverbruikers die internationaal concurreren leidt op zichzelf hoe dan ook tot een achteruitgang van de concurrentiepositie van deze grootverbruikers. Nu al hebben grootverbruikers te maken met relatief hoge kosten voor energie, zeker in vergelijking met landen als China en de Verenigde Staten. Uit onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat de elektriciteitsprijs voor de Europese industrie in 2012 maar liefst twee keer zo hoog was als die in de VS en Rusland en 20% hoger dan die in China.[5] Wel is er een nuancering te plaatsen. Ook andere factoren dan de energieprijs spelen een belangrijke rol voor het internationaal speelveld, zowel fiscaal (vennootschapsbelasting, loonbelasting etc.) als niet-fiscaal (infrastructuur, arbeidsaanbod etc.).

Een recente studie over prijsverschillen tussen Nederlandse afnemers van elektriciteit en afnemers uit omringende landen is in 2014 verricht door PWC in opdracht van het Ministerie voor Economische Zaken. (zie bijlage 1)[6]. Uit deze studie blijkt dat in 2013 voor afnemers met een verbruik van 500.000 kWh (grote MKB-er, bijvoorbeeld een supermarkt) en 2 miljoen kWh (niet-energie-intensieve industrie, bijvoorbeeld een distributiecentrum) -dit verbruik valt in de derde schijf- Nederland de laagste totale elektriciteitsprijs had in vergelijking met omringende landen (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België) (zie bijlage 1, grafiek 1 en 2).

Na 2013 zijn er nog een aantal ontwikkelingen geweest. Zo is de opslag duurzame energie inmiddels iets hoger geworden. Dit verandert het beeld dat uit de vergelijking van PWC komt echter niet of nauwelijks. Verder zijn de netwerktarieven in Nederland voor de energie-intensieve industrie verlaagd en is in Duitsland voor bepaalde bedrijven de EEG-Umlage[7] verhoogd. Omdat de gevolgen van deze laatste twee ontwikkelingen per bedrijf sterk verschillen worden ze in deze brief verder niet meegenomen in de analyse.

Een verhoging van het tarief in de derde schijf vanaf 50.000 kWh tot en met 10 miljoen kWh met bijvoorbeeld circa 0,5 cent zou leiden tot een budgettaire opbrengst van € 180 miljoen. Een bedrijf met een elektriciteitsverbruik van 10 miljoen kWh gaat dan circa € 50.000 meer energiebelasting betalen over de derde schijf. Bij een dergelijke verhoging zou de elektriciteitsprijs voor de categorie grote MKB'er en niet energie-intensieve industrie naar verwachting weliswaar lager blijven dan in Duitsland, België, en het Verenigd Koninkrijk maar wel hoger uitkomen dan de prijs zoals deze in Frankrijk geldt voor de categorie niet energie-intensieve industrie.

Uit het onderzoek van PWC blijkt voorts dat voor een afnemer met een verbruik van 100 miljoen kWh (zoals een papierfabriek) alleen Duitsland een lagere totale elektriciteitsprijs in 2013 kende. België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben een gelijke of hogere prijs. Voor afnemers met een verbruik van 2500 miljoen kWh (zoals de chemische en metallurgische industrie) waren de elektriciteitsprijzen in 2013 in België, Duitsland en Frankrijk lager.

Zoals hierboven is opgemerkt, zou de energie-intensieve industrie niet geraakt worden door een verhoging van de energiebelasting van het

[5] Europese Commissie, Energy Prices and Costs in Europe, 22 januari 2014. Zie ook kabinetsreactie Mededeling Europese Commissie over energieprijzen, 19 februari 2014.
[6] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[7] Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien.

elektriciteitsverbruik boven de 10 miljoen kWh als gevolg van de vrijstellingen en de teruggaafregeling energie-intensieve industrie. De waarde van deze vrijstellingen en de energie-efficientie afspraken voor bedrijven zal bij een verhoging dan slechts toenemen. Een verhoging van het tarief in de vierde schijf elektriciteit (> 10 miljoen kWh) met bijvoorbeeld 0,5 cent zou leiden tot een opbrengst van € 50 miljoen. Deze moet met name worden opgebracht door niet energie-intensieve bedrijven met een groot verbruik, bijvoorbeeld overheden, zorg, onderwijs en zakelijke dienstverlening of andere bedrijven die niet deelnemen aan energie-efficiëntie afspraken met de overheid. Een verhoging van 0,5 cent voor deze bedrijven komt neer op een vertienvoudiging van het tarief in de vierde schijf.

Energiebelasting op aardgas

De energiebelasting en de opslag duurzame energie kennen de volgende tariefstelling voor aardgas.

Energiebelasting op gas in cent per m^3	Tarieven energiebelasting 2016	Tarieven opslag duurzame energie 2016	Schatting opslag duurzame energie 2020
0 – 170.000 m^3	20,064	1,13	5,31
170.000 – 1 miljoen m^3	6,954	0,42	1,99
1 – 10 miljoen m^3	2,537	0,13	0,61
> 10 miljoen m^3	1,212	0,09	0,42

Voor de grootverbruikers bij de energiebelasting op aardgas zijn de volgende bijzondere regelingen van belang:
– WKK-vrijstelling. Als een WKK-installatie een elektrisch rendement heeft van minimaal 30% en een elektrisch vermogen van minimaal 60 kW, is het aardgas gebruikt in deze installatie vrijgesteld van energiebelasting.
– Verlaagde tarieven voor de glastuinbouw. Er gelden onder voorwaarden verlaagde tarieven voor het verbruik door de glastuinbouw in de eerste en tweede tariefschijf, dus bij het verbruik tot 1 miljoen m^3 aardgas.

De ons omringende landen kennen vrijstellingen of verlaagde tarieven voor aardgas voor energie-intensieve bedrijven die een energie-efficiëntie afspraak hebben met de overheid. Nederland kent zo'n bijzondere regeling voor aardgas niet. Daarnaast kennen de ons omringende landen vrijstellingen voor het gebruik van aardgas voor metallurgische en mineralogische processen. Ook deze vrijstellingen voor aardgas kent Nederland niet.

Bij een verhoging van de energiebelasting op aardgas voor grootverbruikers ligt het voor de hand om te kijken naar de tarieven over het verbruik in de derde en vierde schijf aardgas, dat wil zeggen vanaf een verbruik van 1 miljoen m^3. De lasten van een verhoging van die schijven zouden terechtkomen bij 600 bedrijven in de derde schijf en bij 100 bedrijven in de vierde schijf.

Internationaal gelijk speelveld

Bij aardgas gelden dezelfde aspecten en nuanceringen bij uitspraken over de mogelijke gevolgen van de verstoring van het internationale gelijke speelveld als genoemd bij elektriciteit.

De totale prijzen voor aardgas in Nederland zijn voor bedrijven met een verbruik in de derde en vierde schijf lager dan in de ons omringende landen (zie bijlage 2)[8]. Het is echter niet alleen relevant wat de tarieven zijn maar ook welke vrijstellingen er gelden en wat de totale gasprijs in een land is. De meest recente studie op dit gebied is verricht door PWC en maakt in een quick scan een internationale vergelijking van de aardgasprijzen in 2013 voor de mineralogische en metallurgische sector (zie bijlage 4)[9]. Uit die studie blijkt dat de totale gasprijzen voor die sectoren, rekening houdend met de vrijstellingen in het buitenland in de mineralogische en metallurgische sector, in Nederland hoger zijn dan in Duitsland en België (zie bijlage 3)[10]. De oorzaak hiervoor is dat de ons omringende landen in tegenstelling tot Nederland, wel vrijstellingen voor het gebruik van aardgas voor mineralogische en metallurgische processen hebben.

Bij een verhoging van het tarief voor aardgas in de derde en vierde schijf (verbruik > 1 miljoen m^3) zouden ter bescherming van het internationale gelijke speelveld gelijktijdig vergelijkbare vrijstellingen moeten worden geïntroduceerd als in het buitenland. Daarbij moet gedacht worden aan de introductie van vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische processen en een teruggaaf-regeling voor aardgas voor energie-intensieve bedrijven. Zowel de metallurgische – als de mineralogische sector pleiten al jaren voor invoering van deze vrijstellingen.

Een verhoging van bijvoorbeeld 2 cent in de derde en vierde schijf zou leiden tot een grotere internalisering van de milieukosten.[11] De budgettaire opbrengst van deze verhoging met vrijstellingen en zonder teruggaafregeling bedraagt € 60 miljoen. De hoogte van de opbrengst van de tariefsverhoging inclusief teruggaafregeling is afhankelijk van de vormgeving van de teruggaafregeling voor aardgas. De introductie van de nieuwe vrijstellingen en een teruggaafregeling vooraardgas zal leiden tot extra uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en een verhoging van de administratieve lasten voor de energiebedrijven. Een gelijktijdige invoering van nieuwe vrijstellingen en een teruggaafregeling voor aardgas gaat minder goed samen met een stapsgewijze verhoging van de energiebelasting, omdat een stapsgewijze invoering van een vrijstelling immers niet mogelijk is. Overigens kunnen de vrijstellingen en de teruggaafregeling niet voor 1 januari 2017 worden ingevoerd.

Milieueffecten

Het milieueffect van een verhoging van de tarieven voor grootverbruikers hangt af van de omvang van de verhoging. In zijn algemeenheid geldt dat de prijselasticiteit van gas en elektriciteitsverbruik bij grootverbruikers laag is. De energiebesparing zal daarbij niet leiden tot een lagere CO_2-uitstoot binnen Europa. Het gehele elektriciteitsverbruik alsmede het gasgebruik van het merendeel van de bedrijven met een verbruik in de derde en vierde schijf vallen onder het Europese emissiehandelssysteem ETS. Vanwege het zogenoemde waterbedeffect zal extra energiebesparing als gevolg van een verhoging van belastingtarieven wel gevolgen hebben voor reductie van CO_2 op Nederlandse bodem, maar tegelijk geen gevolgen hebben op de Europese CO_2-uitstoot. De extra emissieruimte die ontstaat door minder uitstoot in Nederland zal leiden tot extra uitstoot in andere landen. Rechten die niet worden gebruikt in Nederland kunnen

[8] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[9] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[10] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[11] Milieubelastingen en Groene Groei Deel II. Evaluatie van belastingen op energie in Nederland vanuit milieuperspectief PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), blz. 113, figuur 6.6 en blz. 153, figuur V.1

namelijk worden verhandeld met andere partijen of in een ander jaar worden gebruikt.

Terugsluis

De energie-intensieve bedrijven kunnen voor wat betreft een verhoging van de tarieven voor aardgas worden ontzien door de introductie van vrijstellingen voor mineralogische en metallurgische processen en de teruggaafregeling voor energie-intensieve industrie voor aardgas.

Een gerichte terugsluis op sectorniveau voor een verhoging van de energiebelasting of op bedrijfsniveau naar energie-intensieve bedrijven zal leiden tot strijdigheid met de regels voor staatssteun. Er zal sprake zijn van een specifiek voordeel gefinancierd met staatsmiddelen dat de concurrentie potentieel verstoort en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Er is daarmee sprake van (ongeoorloofde) staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Ook de Energie-investeringsaftrek (EIA) of een willekeurige fiscale afschrijving leidt niet tot een gerichte terugsluis voor energie-intensieve bedrijven. Beide regelingen werken generiek. Zowel een IB-ondernemer als een belastingplichtige voor de Vpb kan gebruikmaken van de EIA of een willekeurige afschrijving. De doelgroep van de EIA komt maar beperkt overeen met de groep bedrijven die te maken krijgen met de lastenverzwaring. Zo wordt op dit moment circa 70% van de aanvragen voor de EIA gedaan door het MKB. De meeste aanvragen kwamen uit de sectoren groot- en detailhandel en de landbouw, bosbouw en visserij en niet vanuit de industrie. Er zijn ook meer generieke mogelijkheden voor terugsluis denkbaar via de Vpb, bijvoorbeeld een tariefsverlaging. Het nadeel daarvan is eveneens dat een lastenverzwaring door verhoging van de energiebelasting enerzijds en een lastenverlichting via een generieke terugsluis anderzijds in het algemeen niet bij dezelfde sectoren effect hebben. De sector industrie profiteert veel minder van een tariefverlaging in de Vpb dan de dienstensector (met name de financiële instellingen). Niet-vennootschapsbelastingplichtige organisaties die wel aan de energiebelasting zijn onderworpen (overheid, deels academische ziekenhuizen, deels universiteiten) worden niet bereikt door een verlaging van de Vpb. Er treden bij generieke mogelijkheden voor terugsluis dus onvermijdelijk herverdelingseffecten op.

Conclusie

Om te kijken wat de effecten zijn van een unilaterale verhoging is gekeken naar het internationale speelveld voor energieprijzen. De te verwachten effecten van een verhoging van de energiebelasting voor de verschillende groepen grootverbruikers zijn moeilijk in kaart te brengen door de diversiteit en doordat de benodigde gegevens niet beschikbaar zijn.
De elektriciteitstarieven voor de categorie grote MKB'er en niet energie-intensieve industrie (verbruik in de derde schijf) liggen in Nederland lager dan in Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk. Een verhoging met bijvoorbeeld 0,5 cent van het tarief in de derde schijf elektriciteit (van 50.000 kWh – 10 miljoen kWh) zou leiden tot een lastenverzwaring van € 180 miljoen die neerslaat bij circa 10.000 bedrijven in alle sectoren. Bij een dergelijke verhoging zou de elektriciteitsprijs voor de categorie grote MKB'er en niet energie-intensieve industrie naar verwachting weliswaar lager blijven dan in Duitsland, België, en het Verenigd Koninkrijk maar wel hoger uitkomen dan de prijs zoals deze in Frankrijk geldt voor de categorie niet energie-intensieve industrie. Deze lastenverzwaring kan niet gericht worden teruggesluisd.

Een verhoging van het tarief in de vierde schijf elektriciteit (>10 miljoen kWh) zou neerslaan bij een kleine groep niet-energie-intensieve bedrijven en/of bedrijven die geen afspraken hebben met de overheid. Het overgrote deel van het verbruik boven 10 miljoen kWh is namelijk al vrijgesteld. Bedrijven die wel geraakt kunnen worden door de verhoging zijn bijvoorbeeld overheden, zorg, onderwijs en zakelijke dienstverlening. Deze bedrijven en instellingen opereren naar verwachting niet allemaal in het internationaal speelveld.

Bij een verhoging van het tarief in de derde en vierde schijf aardgas met bijvoorbeeld 2 cent ligt het met het oog op de internationale concurrentiepositie in de rede om gelijktijdig vrijstellingen te introduceren voor de mineralogische en metallurgische industrie en een teruggaafregeling voor aardgas voor bedrijven die energie-efficiëntie afspraken hebben met de overheid. De uitvoeringskosten nemen toe bij een invoering van vrijstellingen en/of teruggaafregeling. De budgettaire opbrengst van deze verhoging met vrijstellingen maar zonder teruggaafregeling is € 60 miljoen. De hoogte van de opbrengst van de tariefsverhoging met vrijstellingen en teruggaafregeling is afhankelijk van de vormgeving van de teruggaafregeling. Het gevolg van dit pakket maatregelen is grosso modo een lastenverschuiving van bedrijven die aardgas voor hun processen gebruiken naar bedrijven die aardgas voor ruimteverwarming gebruiken.

De opbrengst van een verhoging van de energiebelasting voor grootverbruikers kan alleen generiek worden teruggesluisd.

De Staatsecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes